

**EL DISEÑO DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS EXITOSOS:
EVIDENCIA DE INDONESIA**

Claudio González Vega

y

Rodrigo A. Chaves

Julio, 1995

Rural Finance Program
Department of Agricultural Economics
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

The success (outreach and sustainability) of eight rural financial intermediation systems in Indonesia, in profitably reaching large numbers of small individual clients, is explained in terms of organizational design. Networks of semi-autonomous units use local information and contract enforcement mechanisms to lower transaction costs. Reflecting basic concerns with institutional and financial viability, elements of mechanism design have included compatible incentives such as performance-based compensations (profit sharing, collection fees), efficiency wages (equivalent to quasi-equity), and system monitoring; managerial discretion over transactions conducted at market terms, policies to protect portfolio value, and no dependency creating subsidies are important. Interventions have been appropriate for the problem at hand.

EL DISEÑO DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS EXITOSOS: EVIDENCIA DE INDONESIA¹

Claudio González Vega y Rodrigo A. Chaves²

I. INTRODUCCION

El desempeño relativamente exitoso de algunos intermediarios financieros rurales (IFRs) en Indonesia ha atraído gran interés. Las operaciones del sistema *unit desa* del Banco Rakyat Indonesia (BRI) y del sistema Badan Kredit Kecamatan (BKK) han sido ampliamente documentadas. Entre otros autores, Patten y Rosengard (1991) y Yaron (1992) han elaborado excelentes estudios de estos sistemas. Sus evaluaciones ofrecen evidencia sobre el éxito comparativo de estas organizaciones. Ambos sistemas han logrado atender a grandes números de pequeños deudores y depositantes de una manera rentable.

Yaron, por ejemplo, reporta que el BKK y las unidades del BRI han logrado niveles de autosuficiencia mucho más significativos—como lo muestran el índice de dependencia de subsidios y otros indicadores—que otros IFRs también considerados como sobresalientes, como son el Banco Grameen de Bangladesh y el Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas (BAAC) en Tailandia. Patten y Rosengard encontraron que la razón de largo plazo de pérdidas de cartera para las unidades del BRI y para el BKK fue sólo de 1,35 y 1,98 por ciento,

¹ Traducción y adaptación del artículo “The Design of Successful Rural Financial Intermediaries: Evidence from Indonesia,” a ser publicado en *World Development* en enero, 1996. Una versión anterior más corta apareció en *Ahorro y Crédito en Poblaciones Semi-Urbanas y Rurales. Reflexiones y Perspectivas*. (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1993). Apoyo financiero para la investigación fue recibido del Convenio Cooperativo FIRM entre la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y Ohio State University y del Proyecto Desarrollo de Instituciones Financieras en Indonesia, de Development Alternatives, Inc.

² Profesor de Economía y de Economía Agrícola en Ohio State University (Director del Programa Finanzas Rurales) y Economista del Banco Mundial, respectivamente. Los autores agradecen la guía de David Lucock y Peter Robinson durante su viaje a Indonesia y los comentarios de los árbitros de *World Development*. Las opiniones expresadas son propias y no necesariamente las de las organizaciones a que los autores pertenecen.

respectivamente.³ Estas tasas de recuperación son muy poco comunes en los mercados financieros rurales de los países en desarrollo.

En general, los IFRs exitosos son la excepción más que la norma. Otros sistemas de IFRs en Indonesia muestran operaciones similarmente eficientes, sin embargo, con desempeño parecido al BKK y a las unidades del BRI. Nosotros documentamos las experiencias de algunos otros sistemas no tan conocidos (González-Vega y Chaves, 1993), varios de los cuales recibían asistencia técnica del Proyecto de Desarrollo de Instituciones Financieras que patrocina la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), a saber: el Lembaga Perkreditan Desa (LDP) de Bali; el Badan Kredit Kecamatan de Java Central (BKK-CJ); el Badan Kredit Kecamatan de Kalimantan del Sur (BKK-SK) y el Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK) de Java del Este. Ahí se afirma además que las operaciones del Badan Kredit Desa (BKD) de Java Central y del Lumbung Pitih Nagari (LPN) de Sumatra Occidental han logrado también un grado razonable de éxito (Cuadro 1).⁴

Estos sistemas están conformados por organizaciones semi-autónomas o unidades que han sido creadas con apoyo gubernamental. Estas unidades pertenecen formalmente al gobierno provincial correspondiente (BKK-CJ, BKK-SK, KURK), a los vecinos de los pueblos (LPD, BKD) o a sus propios clientes (LPN). No sólo ha tenido la experiencia de estos sistemas efectos demostración de un sistema al otro, sino que el enfoque de estas organizaciones ha sido imitado por bancos privados, como el Banco Internacional Sampoerna de Java del Este y el Banco Dagang de Bali. El primero ha desarrollado una red aproximada de 50 unidades, cada una con administración independiente, para ofrecerle servicios financieros semejantes a una clientela rural.

II. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS RURALES EXITOSOS

En este artículo se adoptan básicamente los criterios de éxito propuestos por Yaron (1992). El primer criterio es el número de clientes que la organización atiende, así como la calidad de los servicios que presta. Este es un objetivo de **cobertura** de una clientela particular. Diversos IFRs indonesios han tenido un éxito significativo bajo este criterio.

³ El índice de dependencia de subsidios es un indicador de auto-sustentabilidad, desarrollado por Yaron, que mide el aumento en las tasas de interés requerido para compensar la eliminación de los subsidios recibidos por el IFR. La razón de pérdidas indica los atrasos y pérdidas de cartera acumulados, como porcentaje del monto vencido acumulado, medido durante un período prolongado. Las cifras reportadas corresponden a 1972-87.

⁴ Evaluaciones adicionales incluyen González-Vega (1982); Goldmark y Lucock (1988); Rhyne (1991); Robinson (1992) y Riedinger (1994).

Cuadro 1. Indonesia: Número y Localización de Intermediarios Financieros Rurales, 1991.

Tipo	Unidades	Ubicación	Fecha Creación ^a
LPD	631	Bali	1985
KURK ^b	1.426	Java de Este	1987
BKK-CJ ^b	3.525	Java Central	1971
BKK-SK	30	Kalimantán del Sur	1991
LPN	193	Sumatra Occidental	1932
BKPD-LPK	326	Java Occidental	1971
Unidades BRI	3.210	Nacional	1983
BKD	4.000	Java	1927

Fuentes: Reportes del Proyecto de Desarrollo de Instituciones Financieras (FID) y del Banco Rakyat Indonesia.

a Se refiere a la fecha cuando inició operaciones o empezó a participar en el programa de asistencia técnica del FID.

b Incluyen todos los puestos de pueblo, 222 de KURK y 510 de BKK.

LPD: Lembaga Perkreditan Desa.

KUR: Kredit Usaha Rakyat Kecil.

BKK: Badan Kredit Kecamatan.

LPN: Lumbung Pitih Nagari.

BKPD: Bank Karya Produksi Desa.

LPK: Lembaga Perkreditan Kecamatan.

BRI: Unit Desa del Banco Rakyat Indonesia.

BKD: Badan Kredit Desa.

El segundo criterio es **auto-sustentabilidad**. Esto requiere que el IFR, como cualquier otra organización en el mercado, sea capaz de generar un ingreso suficiente para cubrir al menos el costo de oportunidad de todos los factores de la producción y activos (fondos) que administre, siendo también capaz de cumplir con sus obligaciones contractuales de pasivos. Esta es una condición suficiente para mantener el valor real de la cartera crediticia de la organización. Los IFRs de Indonesia han logrado o están cerca de lograr esta condición.

Si la agencia interventora (gobierno o donante) tiene una restricción presupuestaria y se preocupa por el costo de oportunidad de sus recursos y si su tasa de descuento no es demasiado elevada (de manera que el bienestar o riqueza de los deudores actuales no pese desproporcionadamente más que el de los deudores futuros, en su función de objetivos), entonces la capacidad de mantener el impacto de la intervención durante un horizonte suficientemente prolongado (una permanencia creíble) importa y la auto-sustentabilidad es una condición necesaria, aunque no

suficiente, para el éxito.⁵ De hecho, falta de viabilidad ha sido la debilidad principal de programas gubernamentales de crédito subsidiado (González-Vega, 1994).

Los indicadores más sobresalientes del desempeño de estos IFRs indonesios se detallan a continuación.

Calidad de los servicios

La calidad de los servicios financieros se refleja en los costos de transacciones pagados por los clientes de los IFRs. En el caso de Indonesia, estos costos han sido comparativamente bajos debido a varios factores. Primero, estas organizaciones han sido diseñadas para ofrecer servicios de crédito y depósitos donde los clientes están. Estos IFRs están localizados en el pueblo (*desa*) o tienen servicios bancarios ambulantes y están particularmente concentrados en las provincias con mayor densidad poblacional de Java y Bali. El Cuadro 1 muestra que entre los ocho sistemas tienen más de 13.000 unidades y sucursales de pueblo.

Además, se toman las medidas necesarias para que todos los pasos de las transacciones financieras se realicen en la localidad. En la mayoría de los casos, el solicitante de crédito no tiene que salir de su pueblo. Además, la autonomía de decisión local y la naturaleza de los préstamos (que no requieren de garantías) permiten el rápido desembolso de los mismos. Casi siempre los fondos están disponibles cuando son necesarios, sin restricciones especiales en cuanto a su uso.

En segundo lugar, se han logrado costos relativamente bajos de transacciones debido a que los préstamos se otorgan individualmente. A los solicitantes no se les exige formar grupos, para requerirles fianza conjunta ni actividades implícitas de selección y vigilancia (*monitoring*) por cuenta del acreedor. El crédito que se otorga a grupos implica, *ceteris paribus*, mayores costos de transacciones para los individuos que los integran, debido a que la formación del grupo por sí misma y el aumento del riesgo por las oportunidades de riesgo moral significan la necesidad de negociación, así como de detectar a los individuos que no cumplan con sus obligaciones. Esto es costoso. La utilización de información y de mecanismos locales de cumplimiento de contratos

⁵ Este es un enfoque de impacto modesto: si los préstamos están siendo pagados, si las tasas de interés de mercado son aceptables para los deudores y si están teniendo lugar transacciones repetidas, se supone que los clientes se están beneficiando. Satisfacción de la clientela promueve, a su vez, viabilidad institucional, una condición necesaria para garantizar permanencia del servicio. El supuesto implícito es que una relación banco-cliente de largo plazo es más valiosa para el beneficiario que otros impactos de corto plazo. Los IFRs indonesios son comparativamente exitosos porque atienden elevados números de hogares rurales pobres a través de organizaciones viables y permanentes. Evaluar tal éxito midiendo el impacto sobre el ingreso, el empleo o el bienestar es un ejercicio costoso y difícil, dada la multiplicidad de fuentes y usos de fondos del hogar rural, la complejidad de sus decisiones como empresa y como consumidor y la fungibilidad del dinero.

como elementos clave en el diseño de los IFRs significa que el requisito de formación de grupos es redundante. Más aún, dado que la demanda de servicios de crédito y de depósito es diferente para cada individuo, la prestación de servicios financieros individualizados es superior al crédito en grupos. Además, el crédito individual le ahorra costos de transacciones al cliente.

Carteras de crédito y movilización de depósitos

En comparación con otros países en desarrollo, el número de instituciones, unidades y clientes con que estos sistemas cuentan y los montos movilizados son significativos. Se han establecido sistemas financieros rurales integrados, no simplemente proyectos piloto limitados a un reducido número de personas. En el Cuadro 2 se presentan diversos indicadores de tamaño de estos IFRs. El más grande, el sistema de unidades del BRI, a finales de 1991 tenía una cartera de crédito equivalente a US\$ 738 millones. Con referencia a esta cifra, los otros sistemas son pequeños aunque significativos, comparados con programas para deudores pobres en otras partes del mundo. El sistema del BRI además ha movilizado US\$ 1.300 millones de depósitos voluntarios. Aunque menos impresionante, los ahorros movilizados por los otros sistemas son también significativos comparados con sus carteras de crédito.

Cuadro 2. Indonesia: Indicadores de Tamaño de Intermediarios Financieros Rurales Seleccionados, 1991.

Tipo	Cartera	Depósitos	Deudores	Depositantes
	(miles de millones de Rp.)		(miles)	
LPD	18,8	14,7	94	204
KURK	10,3	2,6	171	177
BKK-CJ	43,6	7,7	564	496
BKK-SK	1,3	0,6	14	n.d.
LPN	3,7	2,0	19	57
BKPD-LPK	74,0	44,9	218	405
BRI	1.476,0	2.542,0	1.900	8.500
BKD	56,0	2,0	1,073	235

n.d. No disponible

Fuentes: Reportes del Proyecto de Desarrollo de Instituciones Financieras (FID) y Banco Rakyat Indonesia.

En conjunto, estos IFRs atienden a más de cuatro millones de personas con servicios crediticios y a más de 10 millones con servicios de depósito. Del análisis del Cuadro 2 se desprende que los servicios de depósito son más importantes, tanto en número de clientes (más de 2,5 veces) como en montos. En el agregado, los saldos de depósitos (equivalentes a US\$ 1.400 millones) son mayores que la cartera de crédito total (mil millones de dólares). Estos resultados se deben a las enormes sumas de ahorros voluntarios captados por las unidades del BRI y reflejan la sustancial demanda de depósitos en las áreas rurales de Indonesia.

En el Cuadro 3 se presentan los números promedio de deudores y de depositantes por oficina. El rango de deudores por unidad es amplio. El límite inferior corresponde al LPN (98 clientes). Esta cifra es consistente con la naturaleza de propiedad de los clientes de estos IFRs, que se basan en la cercanía entre sus miembros. En el extremo superior del espectro se encuentran las oficinas en el cantón (*kecamatan*) del BKK-CJ, con el mayor número de clientes por unidad (1.105 deudores). Esta cifra también es consistente con el hecho de que el BKK utiliza como mecanismo de asignación de crédito al sistema de sucursales de pueblo, el cual cubre un gran número de poblaciones y clientes con un solo BKK por *kecamatan*. El KURK, con un alto número de deudores por unidad (770), también opera sucursales a nivel de localidad. Las sucursales de pueblo del BKK y KURK son similares en varios aspectos al BKD. Los tres operan sólo en días específicos de la semana y sus servicios se concentran en una reducida área.

Cuadro 3. Indonesia: Deudores y Depositantes por Oficina y Préstamos y Depósitos Promedio, 1991.

Tipo	Promedio por Oficina		Tamaño Promedio	
	Deudores ^a	Depositantes ^a	Préstamos ^a	Depósitos ^b
(miles de Rp.)				
LPD	148	323	200,0	720
KURK ^{C,D}	770	797	61,0	14,7
BKK-CJ ^c	1,105	972	77,0	15,5
LPN	98	295	191,0	35,0
BRI	591	2.646	1.250,0	299,0
BKD	268	58	52,0	8,5

a Resulta de dividir el número total de clientes entre el número de unidades de cada sistema.

b US\$ 1,00 igual a 2.000 rupias.

c Se refiere a las oficinas a nivel de *kecamatan*.

d A marzo de 1992.

Fuente: Elaborado por los autores con base en reportes del Proyecto de Desarrollo de Instituciones Financieras y el Banco Rakyat Indonesia.

Clientes muy pequeños

Aunque la diversidad de la clientela y los nichos de mercado atendidos por estos IFRs se reflejan en los tamaños promedio de préstamos y depósitos, la mayor parte de los clientes tienen ingresos bajos. En un extremo, el crédito promedio de las unidades del BRI es equivalente a US\$ 625, siendo 24 veces más grande que para el del BKD, con un promedio de sólo US\$ 26. El tamaño de los préstamos en los otros IFRs estuvo muy por abajo del de las unidades del BRI, ya que estos sistemas atendían comunidades más pequeñas. De igual manera, el tamaño promedio de depósito varía considerablemente entre los IFRs. Así, las unidades del BRI movilizaron los depósitos más grandes (US\$ 150 en promedio) y el BKD los más pequeños (US\$ 4,25).

Organizaciones rentables

La mayoría de los sistemas (consolidados) de IFRs han obtenido utilidades contables. Todos ellos han obtenido altas tasas de rendimiento sobre el patrimonio (Cuadro 4). La tasa más alta corresponde al LPD de Bali (54,2 por ciento) y la menor al BKK de Java Central (13 por ciento). Estos IFRs han sido capaces de alcanzar ampliamente a estratos pobres de la población, permaneciendo al mismo tiempo financieramente viables o rentables. Esta es su señal de éxito.

Cuadro 4. Indonesia: Rendimiento Consolidado Sobre el Patrimonio de Intermediarios Financieros Seleccionados. Diciembre, 1989.

Tipo	Utilidad Neta (Millón Rp.)	Patrimonio Promedio (Millón Rp)	Rendimiento al Patrimonio (porcentaje)
LPD	674,0	1.243,0	54,2
KURK	806,9	1.602,8	50,3
BKK-CJ	1.700,0	13.022,0	13,0
LPN	79,6	391,1	20,3
BRI	37.000	97.000	38,1

Fuente: Computado por los autores con información de los estados financieros.

La rentabilidad de estas organizaciones se debe a sus políticas financieras. Por ejemplo, aunque la tasa de interés efectiva varía de una a otra, todas estas instituciones cobran tasas de interés reales positivas, suficientemente altas como para que les permitan cubrir sus costos y riesgos (Cuadro 5). Las unidades del BRI cobran las tasas efectivas más bajas (31,5 por ciento anual), mientras que el BKD, KURK y BKK cobran las más altas (84,4 por ciento). Esta diferencia se debe a que las unidades del BRI otorgan montos superiores y solicitan garantías.

En general, las IFRs de Indonesia prestan por períodos relativamente cortos de tiempo, logrando con esto aumentar sus tasas de recuperación, ya que pueden darle seguimiento al deudor con mayor frecuencia y motivarlo en función de préstamos futuros. El rango de los plazos más comunes va de 12 a 43 semanas (Cuadro 5). Para facilitar el registro de la transacción, los abonos usualmente se realizan de la siguiente manera: el primero para pago de intereses, el segundo como ahorro obligatorio y diez pagos más para amortizar el principal de la deuda. Por esta razón, varias IFR (KURK, BKK, KUD y BKD) han elegido un período de recuperación de 12 semanas como su opción de pago más común. Con excepción de las unidades del BRI, el abono para ahorro obligatorio (que tiene el efecto de incrementar la tasa de interés efectiva) es requerido por todos los demás. Las unidades del BRI son las únicas que solicitan garantías.

Cuadro 5. Indonesia: Condiciones del Contrato Típicas en Intermediarios Financieros Seleccionados, 1991.

Tipo	Crédito				Depósitos	
	Tasa Efectiva más Común (Porcentaje) ^a	Plazo más Común (Semanas)	Requiere Ahorro	Garantía	Rango de Tasas para Depósitos	Ahorros/ Crédito
LPD	53,6	43	sí	no	12 - 24	0,78
KURK	84,4	12	sí	no	12	0,22
BKK-CJ	84,4	12	sí	no	12 - 15	0,18
LN	38,5 - 54,8	24	sí	no	0 - 24	0,54
BKPD-LPK	59,3	26	sí	no	12 - 24	0,60
BRI	31,5	n.d.	no	sí	12 - 22	1,72
BKD	84,4	12	sí	no	15	0,03

Fuente: Calculado por los autores con datos de los estados financieros.

La diversidad observada entre y en cada uno de estos sistemas así como en sus enfoques muestra que en los mercados financieros rurales hay nichos y segmentos de mercado muy diferentes. Esta diversidad permite comparar los determinantes de éxito examinados aquí en escenarios diferentes.

III. FACTORES DE EXITO

El desempeño exitoso generalizado de los IFRs de Indonesia puede atribuirse a un conjunto de factores, que actúan en la misma dirección, en reflejo del diseño de estas organizaciones. Típicamente los IFRs se enfrentan a severos problemas de información e incentivos, a la hora de prestarle a los pobres, en vista de los costos de obtener información sobre la probabilidad de pago y de vigilar las acciones del deudor después de haber desembolsado los fondos, para asegurarse de su recuperación. En este artículo se describen los elementos (teóricos y prácticos) de diseño organizacional que han favorecido el éxito de estos intermediarios, al solucionar esos problemas, pero antes de iniciar esa tarea primero se describe el medio ambiente favorable en el cual estos intermediarios operan.

El medio ambiente

Las favorables condiciones macroeconómicas y la estabilidad política de Indonesia han facilitado el desarrollo del sistema financiero. Indonesia ha disfrutado tasas de crecimiento del producto interno bruto relativamente altas, acompañadas del crecimiento rápido del ingreso rural y la reducción de la pobreza. Las oportunidades de inversión han florecido, se ha construido una amplia infraestructura, los mercados internos se integran cada vez más y la liberalización comercial ofrece nuevas oportunidades para exportar. Este dinamismo de la economía se refleja en una mayor demanda de servicios financieros. La actividad económica ha sido particularmente intensa en las islas densamente pobladas, como Java y Bali. La densidad de población y buena infraestructura de estos territorios han permitido que las IFRs diluyan los costos fijos y obtengan situaciones financieras al menos de cero pérdidas. Otros IFRs podrían no alcanzar tanto éxito en países con ingresos rurales estancados y una distribución muy desigual de la riqueza.

El proceso de crecimiento acelerado ha estado acompañado de medidas para la liberalización de los mercados financieros, permitiendo la expansión de este tipo de servicios bajo condiciones de competencia (Cole y Slade, 1992). La profundización financiera también ha sido facilitada por la estabilidad macroeconómica—inflaciones recientes moderadas, mientras que la reforma financiera ha permitido que las tasas de interés alcancen libremente niveles reales positivos. La estabilidad política, la presencia efectiva del gobierno en todos los niveles administrativos, una sólida cohesión social y la importancia indudable de las estructuras sociales tradicionales han permitido que los mecanismos de obligatoriedad contractual sean efectivos.

No hay duda de que el favorable ambiente macroeconómico es un factor muy importante del éxito observado en los IFRs indonesios. No obstante, esta crítica estabilidad macroeconómica no es condición suficiente para un favorable desempeño de IFRs con clientelas marginales. De hecho Indonesia, como otros países macroeconómicamente estables, ha tenido su cuota de IFRs fracasados. Ejemplos son el programa de crédito *Bimbingan Massal* (BIMAS) y algunas de las cooperativas del *Koperasi Unit Desa* (KUD), que han tenido resultados financieros completamente adversos. Es importante, por lo tanto, identificar regularidades observadas en los IFRs indonesios que han tenido éxito y que no están presentes en otros programas.

IV. EL DISEÑO DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS EXITOSOS

El éxito de los IFRs en Indonesia es debido a la conjugación de diversos factores. Estos elementos particulares de éxito representan, a la vez, la adaptación específica de una preocupación subyacente por la viabilidad de las organizaciones y, por lo tanto, por su permanencia. Este objetivo ha resultado en la adopción generalizada de la mayor parte de los elementos de un diseño completo y apropiado para los IFRs. Este diseño le ha proporcionado a los agentes económicos involucrados en su operación (gerentes y clientes) tanto incentivos para que se comporten de una manera que conduzca al éxito, como las oportunidades para hacerlo. Incentivos y oportunidades son condiciones necesarias para el éxito organizacional y, por lo tanto, de los programas de crédito que llevan adelante. Las autoridades correspondientes en Indonesia han reconocido que en términos de desarrollo es más adecuado promover organizaciones que ofrecen servicios financieros a precios de mercado de manera permanente, que programas de crédito subsidiado con un impacto temporal y vida reducida.

V. LOS PROBLEMAS DE LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES

El casi endémico acceso limitado de la clientela marginal a los servicios financieros formales debe explicarse, al menos en una buena parte, por el siguiente problema. Los agentes económicos locales tienen un acceso fácil a la información y mecanismos de seguimiento, que aseguran tasas de recuperación razonables, pero podrían no tener suficientes recursos o ser demasiado aversos al riesgo (en vista de la covarianza de los ingresos locales) como para ampliar la cobertura de sus servicios en la localidad. En contraste, las organizaciones (no locales) que cuentan con recursos y tienen una actitud adecuada ante el riesgo enfrentan costos excesivos para obtener información o instrumentar mecanismos de vigilancia.⁶ Además, en la mayoría de los países en desarrollo se adoptan políticas que afectan negativamente el atractivo de atender una clientela rural. Esto es, algunos intermediarios formales no desean ofrecer servicios financieros a lo clientes rurales pequeños, porque las restricciones regulatorias no lo hacen rentable (González-Vega, 1976).

Mientras esté presente esta separación entre los recursos disponibles y el acceso a la información, habrá restricciones significativas en la oportunidad para expandir la disponibilidad de servicios financieros en las áreas rurales. Para esto se requieren una actitud ante el riesgo adecuada y oportunidades para diversificar la cartera. Agencias con recursos suficientes podrían reclutar miembros de la comunidad local para que se desempeñen como sus agentes, al seleccionar y vigilar a los deudores y recuperar los préstamos, a fin de mitigar estos problemas. Esto genera,

⁶ Dada una actitud ante el riesgo, el deseo de invertir depende de la oportunidad para mover recursos en el espacio a fin de diversificar la cartera. Obviamente, agentes con acceso a información local pierden esa ventaja al tratar con agentes de otras localidades. Así, la renuencia a prestarle a individuos sujetos a riesgos covariantes refleja en buena medida estas limitaciones.

sin embargo, nuevos problemas de información e incentivos entre el IFR y el agente local (Fuentes, 1994). Este artículo reporta sobre diseños que han resuelto estos problemas en Indonesia.

VI. PRINCIPALES ELEMENTOS DE DISEÑO EN INDONESIA

Una constelación de elementos de diseño que se refuerzan mutuamente son determinantes claves del éxito de los IFRs indonesios. Estos elementos son examinados a continuación.

Información

Una solución efectiva a los problemas de los mercados financieros rurales en Indonesia ha sido promover la interacción entre los agentes que tienen la información y los que poseen los recursos, como ingrediente de éxito fundamental. Algunos ejemplos de este enfoque en otras partes del mundo han sido la formación de grupos de solicitantes de crédito y la responsabilidad solidaria de sus miembros, como en el Banco Grameen de Bangladesh y PRODEM y BancoSol en Bolivia. Los créditos con responsabilidad solidaria están diseñados para obtener información acerca de la probabilidad de repago de los miembros, vigilar sus acciones y hacer valer los contratos. Esto se logra imponiendo un costo (por ejemplo, negando préstamos futuros) en el caso de que algún deudor no cumpla con su compromiso (Stiglitz, 1993a). Los préstamos a grupos son una opción (costosa), sin embargo, entre varias estrategias posibles para hacerle frente a estos problemas. La experiencia de Indonesia ofrece una alternativa atractiva.

Varios niveles del gobierno (que cuentan con recursos disponibles) han intervenido con éxito para resolver la falta de servicios financieros formales en las áreas rurales, estableciendo redes de IFRs semi-independientes y operados localmente. Para tal propósito, se han contratado los servicios de agentes locales que cuenten con ventajas comparativas en obtener información acerca de los solicitantes de crédito, así como para vigilar sus acciones y hacer cumplir los contratos.

La tecnología de aprobación de crédito utilizada en Indonesia no es más que el conocimiento personal del solicitante o las referencias de una autoridad local (*lurah*). La mayor parte de los préstamos se asignan con base en estas referencias personales y no requieren de garantías.

Generalmente se acepta que los costos no financieros más importantes para un banco son los relacionados con el procesamiento de información sobre la probabilidad que tienen los solicitantes de crédito particulares de cumplir con sus contratos. Aquí es donde los bancos buscan desarrollar su competitividad. Para llevar a cabo este objetivo, los bancos tradicionales usan técnicas sofisticadas de evaluación de crédito, cuyos costos son demasiado elevados si los bancos manejan pequeños préstamos, debido a que estos costos no varían con el monto del préstamo. Además, algunas de estas técnicas no pueden ser utilizadas en la mayoría de los casos, debido a que las personas que solicitan pequeños montos de crédito rara vez tienen la información requerida (por ejemplo, estados financieros auditados).

Por otra parte, los costos de seguimiento están en función directa de la distancia entre el intermediario financiero y el deudor. Esta distancia no sólo se refiere a la geográfica, sino a otros factores, como son lo étnico, cultural y ocupacional. Algunos intermediarios se especializan en ofrecer servicios a sectores económicos particulares, logrando con ello una ventaja comparativa para servirlos a bajo costo. Otros agentes poseen información o tienen acceso a mecanismos especiales de cumplimiento de contrato en grupos sociales u ocupacionales específicos (Esguerra, 1993).

Utilizar referencias individuales como tecnología de crédito tiene implicaciones importantes en los costos operativos, por dos razones. Primera, la información local sobre un deudor es un costo hundido, debido a es un activo que no tiene valor fuera del mercado financiero local (funciona como una barrera a la entrada a favor del prestamista local). Segunda, la información se obtiene gradual y fácilmente; los únicos gastos son los relacionados con permanecer en la localidad por un período de tiempo razonable. Por lo demás, el otorgamiento de crédito con base en referencias personales ha demostrado ser comparativamente eficiente para evitar costosos errores en el cálculo de la probabilidad de recuperación, que posteriormente se transforman en altos costos de cartera vencida. Para gozar de este beneficio, un acreedor externo puede contratar los servicios de residentes locales. En este caso es necesario resolver nuevos problemas de agencia.

Problemas de agente-principal, decisiones locales e incentivos

La contratación de agentes con información local trae consigo el problema de agente-principal, sustituyendo un problema por otro. Este consiste en que el acreedor formal tiene que asegurarse de que sus agentes locales tienen el acceso necesario a la información y, además, de que se comportarán consistentemente con los intereses del acreedor. Es posible que los agentes no cumplan con sus obligaciones (de recuperar) correctamente o entren en colusión con los deudores potenciales. Esto puede ocurrir a pesar de la ventaja comparativa que el agente local tiene con respecto a la información, seguimiento de préstamos y mecanismos de cumplimiento de contratos, debido a que el agente tiene que ejercer esfuerzo. Tal esfuerzo es, sin embargo, difícil de observar para el acreedor formal, con lo cual surge un problema de incentivos.

La esencia del problema de agente-principal es la asimetría de información. En el caso de Indonesia, el problema de información derivado de esta relación ha sido menos severo—o más fácil de solucionar—que el problema de información asociado con el otorgamiento de crédito rural. La solución ha incluido un sistema de incentivos (remuneraciones basadas en desempeño y salarios de eficiencia, como incentivos compatibles) que ha inducido un comportamiento de los administradores de los IFRs (los agentes locales) consistente con la salud financiera de las unidades (compatibilidad de incentivos).

El problema de información-cumplimiento para los acreedores formales en los mercados rurales se convirtió así en un problema de verificación del desempeño de la administración de las unidades. Esta debería ser una tarea más sencilla que utilizar un banco de desarrollo localizado en Jakarta o alguna de las capitales provinciales, con el fin de desembolsar los préstamos y recu-

perarlos. En el caso de los IFRs indonesios exitosos, el problema de información del acreedor formal ha sido reducido a la verificación de las utilidades de las unidades individuales, las que operan como centros de costos y ganancias. Resulta comparativamente poco costoso verificar las utilidades, un indicador suficiente del esfuerzo gerencial.⁷

La administración financiera exitosa de los IFRs se ha logrado a través de un sistema de incentivos contruidos sobre esquemas de compensación basados en el desempeño (por ejemplo, utilidades compartidas, comisiones de cobro) y en contribuciones cuasi-patrimoniales por parte de los administradores, en forma de ingresos de eficiencia. En gran medida, los administradores de los IFRs han sido convertidos en copropietarios de su unidad. Por lo tanto, los agentes que poseen información o tienen ventajas para adquirirla y vigilar y darle cumplimiento al contrato obtienen ganancias o pérdidas personales que dependen del desempeño de la unidad.

En efecto, todos los IFRs exitosos en Indonesia tienen esquemas de compensación gerencial con base en el desempeño de las unidades. La mayoría de estos esquemas consisten en una remuneración total que resulta de la combinación de un salario fijo más un bono o pago de incentivos que están en función de alguna variable observable, tal como las utilidades o la tasa de recuperación de los préstamos. Aunque este tipo de mecanismos de compensación son utilizados por muchas empresas en todo el mundo, en un intento por reducir los problemas de agencia derivados de la delegación, la innovación del caso de Indonesia es la adopción casi universal de dichos mecanismos incluso cuando el propietario formal de una unidad es un ente público (por ejemplo, gobiernos provinciales o municipales). Este fenómeno de incentivos monetarios basados en desempeño para servidores públicos poco usual, si no inexistente, en Estados Unidos o América Latina.

Salarios de eficiencia

Por otra parte, las compensaciones totales de la gerencia u otros miembros del grupo administrativo de los IFRs exitosos han sido sustancialmente mayores, en promedio, que las remuneraciones por las que empleados equivalentes estarían dispuestos a realizar las mismas funciones. Anteriormente se reportó que todos los miembros del cuerpo administrativo de las IFR entrevistados declararon estar más que satisfechos con sus salarios y compensaciones futuras (por ejemplo, planes de pensión), además de no creer en poder obtener un trabajo similar en otra parte (González-Vega y Chaves, 1993). Esto sugiere que están recibiendo salarios de eficiencia.

Algunos autores arguyen que los salarios de eficiencia se pagan cuando es difícil (costoso) observar (supervisar) las actividades o cantidad de esfuerzo de un agente y/o cuando las acciones (o falta de ellas) del agente pueden imponer un costo significativo sobre el principal. En el caso de Indonesia, los instrumentos de castigo están limitados a la suspensión, degradación o despido.

⁷ La administración puede tener incentivos para falsificar el desempeño financiero. Para resolver este problema se pueden usar técnicas de auditoría comparativamente simples.

Bajo estas condiciones, los principales deben encontrar mecanismos que promuevan el esfuerzo de sus empleados. Una de las formas para llevar a cabo este objetivo es incrementar los salarios por arriba del costo de oportunidad de los empleados. Esto, a su vez, aumenta el costo de pérdida del trabajo. Esto equivale a que el principal considere beneficioso pagar un salario por arriba del de mercado a sus agentes locales, con el fin de incrementar el costo de ser despedido. Este costo es equivalente a la diferencia entre el valor presente descontado de los salarios en esa posición y los salarios esperados en otras ocupaciones. De esta manera, para que el principal encuentre atractivo pagar salarios de eficiencia, el gasto adicional deberá cubrirse con mayor productividad o mayor esfuerzo o reducción de costos derivados de comportamientos no deseados (como vagabundería o fraudes).

La idea detrás de esta hipótesis es que los cuerpos administrativos de los IFRs en Indonesia valoran más su trabajo por los beneficios que gozan y porque éstos no se encuentran fácilmente en otro empleo. Estos beneficios juegan el papel de una contribución cuasi-patrimonial y son un sustituto de una póliza de cumplimiento de parte de la gerencia. El resultado es un comportamiento más prudente e industrioso. No sólo estos agentes tienen un interés directo en el desempeño exitoso de la organización, como incentivo a que tomen las decisiones correctas, sino que además valoran sus empleos más que cualquier alternativa en el mercado laboral.

En la mayoría de países endesarrollado, a los administradores de los IFRs (bancos estatales de desarrollo y organizaciones no-gubernamentales) se les paga poco en comparación con lo que podrían ganar en funciones y responsabilidades similares en otras empresas. Esto ha ocasionado que los IFRs contraten personal que no valúa su puesto y que cambia de trabajo tan pronto se le presenta una oportunidad, perdiéndose la valiosa experiencia acumulada en el trabajo. De igual manera, cuando una IFR paga salarios bajos, se selecciona al personal que aceptaría trabajar por un salario por debajo del promedio del mercado, en demérito de la calidad del servicio (selección adversa).

La lección de Indonesia es que es rentable para un IFR pagar salarios comparativamente altos, no sólo para atraer personal altamente calificado, sino para asegurar que su comportamiento sea el deseado.

La substitución de la vigilancia por los salarios de eficiencia no es perfecta. La utilización de salarios de eficiencia no permite la eliminación total del control interno, ya que su efectividad reside en el hecho de que ser despedido es un castigo. No existe un nivel de castigo adecuado cuando la probabilidad de ser atrapado en malos manejos o en negligencia no es creíblemente elevada.

En el caso de Indonesia, la combinación de esquemas de compensación basados en compartir utilidades y en salarios de eficiencia implica que, para efectos prácticos, los gerentes son copropietarios de las unidades. Los incentivos con base en la rentabilidad de las unidades hacen a los gerentes partícipes de las ganancias y los salarios de eficiencia actúan como cuasi-inversiones patrimoniales, por lo que los empleados son castigados cuando la organización cae en bancarrota.

o son atrapados en acciones ilegales. Esto significa que los administradores se ven afectados pecuniariamente, para bien o para mal, en los extremos de la distribución de utilidades de la organización.

Descentralización de decisiones

Para que los incentivos basados en el desempeño tengan efectos favorables en la unidad es necesario que los agentes (gerentes) tengan discrecionalidad en la toma de decisiones que afectan a variables clave. En el caso de los IFRs exitosos existe una amplia gama en cuanto al grado de autonomía de cada unidad para tomar decisiones independientemente de los dueños o los reguladores. En todos los casos, sin embargo, los administradores tienen la responsabilidad de evaluar las solicitudes de crédito y decidir sobre los montos otorgados. No existe ninguna orden que les obligue a otorgar crédito dirigido o limite sus políticas financieras.

Tampoco el gobierno dicta o supervisa efectivamente el nivel de variables críticas, como las tasas de interés o el uso de los fondos prestados. La excepción más importante son las unidades del BRI, que están organizadas bajo una estructura bancaria tradicional centralizada. Los restantes IFRs son, para propósitos prácticos, un conjunto de unidades independientes que comparten características institucionales generales. Sin embargo, las políticas financieras específicas pueden variar de una unidad a otra. Por ejemplo, las tasas de interés efectivas varían dentro de un mismo sistema, debido a que los requerimientos de saldos compensatorios son diferentes en cada unidad.

Esta autonomía relativa le ha permitido a los IFRs adaptarse a sus escenarios específicos y le ha evitado esfuerzos de supervisión al gobierno, costosa pero poco efectiva. El único tipo de supervisión que se lleva a cabo es con respecto al control interno, evitando la corrupción y mediante la verificación de los estados financieros. Una adecuada combinación de una probabilidad *ex ante* de detectar un comportamiento doloso y de una dosis suficiente de castigo *ex post* servirá para prevenir la corrupción. En cualquier caso, determinar si los fondos son desviados o si los estados financieros se elaboran incorrectamente es menos costoso que instrumentar mecanismos de regulación del uso de los fondos. Los asesores extranjeros han jugado un papel importante el diseñar y poner en práctica estos instrumentos de control interno.

Políticas financieras adecuadas

Un componente importante del diseño de los IFRs exitosos ha sido la adopción de políticas financieras adecuadas, con el propósito de garantizar la viabilidad de las unidades. En particular, las tasas de interés reales han sido positivas y consistentes con el tamaño pequeño y riesgo elevado de las operaciones crediticias. La tasa de interés efectiva anual varía en un rango de 31,5 a 84,4 por ciento anual (Cuadro 4). Estas son tasas reales elevadas, en vista de la baja tasa de inflación en Indonesia.

No obstante, límites a las tasas de interés nominales han sido impuestos por los gobiernos provinciales en algunos casos, con el objetivo de eliminar los poderes monopólicos de los

administradores de los IFRs. Esta política no ha cumplido completamente su objetivo, porque algunas unidades han aumentado sus tasas de interés efectivas al demandar, o incluso confiscar, ahorros obligatorios de los deudores obtenidos en condición de saldos compensatorios. Pese a esto, lo importante es notar que las tasas de interés efectivas han permitido el crecimiento real de los fondos crediticios disponibles.

Subsidios sin dependencia

Los subsidios a los IFRs no han creado dependencia organizacional de éstos con el gobierno, además de que no han estado dirigidos a la clientela. Esto ha contribuido a la viabilidad financiera de los IFRs. La mayoría de estos IFRs cuasi-públicos ha recibido una dotación inicial de recursos para iniciar sus operaciones. Aunque el costo financiero de esta capitalización inicial y de las ganancias retenidas representa un subsidio implícito importante, en Indonesia no ha creado dependencia del intermediario de fuentes externas de fondos. Para evitar la dependencia de subsidios de los IFRs, estas capitalizaciones iniciales se han dado por transferencias directas o préstamos por una sola vez, como capital semilla, sin crear expectativas de subsidios adicionales o nuevas inyecciones de fondos. No se han otorgado subsidios de operación.

La ventaja de esta estrategia ha sido que las organizaciones han sido capaces de planear sobre bases sólidas, en lugar de depender de asignaciones presupuestarias anuales provenientes de fuentes externas, con lo cual limitan su vulnerabilidad a los vaivenes políticos o la disponibilidad de recursos fiscales. La lección que se obtiene de esta experiencia es que si es necesario otorgar un subsidio a un intermediario, lo mejor sería otorgarlo en forma de una transferencia patrimonial, por una sola vez.⁸

Es importante enfatizar que la estrategia de dar un subsidio por una sola vez debe ser creíble. Esto significa que el gerente del IFR debe estar seguro de que no habrá más recursos, cualquiera que sea su situación financiera, y que no habrá reposición de recursos perdidos. Esto requiere de un serio compromiso por parte del donante.

Otra característica de estos subsidios es que han sido otorgados a la organización, no a los deudores. En otros países y en algunos IFRs de Indonesia con problemas financieros, los subsidios han llegado a los deudores finales mediante tasas de interés subsidiadas o condonación de deudas. En los IFRs exitosos, los subsidios han sido capitalizados en la forma de utilidades retenidas, lo cual ha mejorado la viabilidad de la organización debido a que, además de aumentar su solvencia, le da señales a los administradores y clientes de que la institución es permanente. Mayor capital implica mayores pagos basados en rentabilidad para los administradores y mayores montos de

⁸ El monto de este subsidio puede tener consecuencias importantes, particularmente sobre la movilización de depósitos (González-Vega y Chaves, 1993). Se requiere, además, la amenaza creíble de que la organización no jerá "salvada" y que la gerencia no tendrá un segundo chance y será sustituida si entra en problemas financieros.

crédito para los clientes. Así, la salud financiera de la institución implica beneficios para gerentes y deudores. Otra ventaja de la capitalización de subsidios es que hace posible, en el futuro, privatizar la organización, lo cual es muy difícil cuando los subsidios han sido distribuidos a los deudores.

Un elemento clave de los subsidios implícitos ha sido la asistencia técnica gratuita, sobre políticas y procedimientos generales, lo que no ha creado dependencia en virtud de que no se han involucrado los salarios de los agentes locales. En otros países, este tipo de asistencia provoca una planilla de empleados excesiva que, cuando el subsidio por asistencia técnica termina, es difícil reducir.

Tamaño de la intervención y estructura de costos fijos

La intervención del gobierno ha sido la adecuada para impulsar el desarrollo de los IFRs. Las intervenciones deben ser siempre proporcionales a la magnitud del problema que buscan resolver. Dicha intervención no ha implicado en este caso el financiamiento de estructuras costosas (por ejemplo, edificios elegantes, nóminas salariales excesivas) y ha sido compatible con el tamaño pequeño de los mercados donde funcionan. Dados costos fijos elevados, es necesario un tamaño mínimo del mercado para mantener cualquier organización. Desde esta perspectiva, los prestamistas informales tienen una estructura de costos fijos mínima.

En los estados de ingresos de estos IFRs no se encuentran estructuras de costos fijos desproporcionadas al tamaño del mercado que sirven. Se han creado organizaciones con dimensiones adecuadas al tamaño del pueblo donde operarán, en contraste con el enfoque tradicional de establecer un banco de desarrollo en la capital, con una extensa red de sucursales a nivel de pueblo.

Algunos de los IFRs (por ejemplo, el BKK-CJ) se localizan a nivel subcantonal (*kecamatan*), pero operan un sistema de puestos de pueblo o servicios bancarios ambulantes para llegar a los clientes ubicados en su área de influencia. Los servicios ambulantes consisten de dos empleados que visitan una vez por semana los pueblos para ofrecer servicios bancarios básicos. Este es un ejemplo de cómo los costos fijos de los IFRs pueden diluirse entre varios pueblos. Los costos promedio del IFR y los costos de transacciones de los clientes disminuyen. En otros casos, los sistemas se diseñan explícitamente para minimizar costos fijos. Por ejemplo, el BKD evita pagar salarios—componente importante de los costos fijos totales. En su lugar se dan retribuciones por esfuerzo en la forma de una comisión proporcional a la recuperación, un costo enteramente variable.

Además, el origen y evolución de estos IFRs muestra que el crecimiento gradual es un buen enfoque en procesos de fortalecimiento institucional. Se ha dado un proceso de experimentación, en el que los errores no han sido excesivamente costosos, mientras que las correcciones han sido logradas con relativa facilidad. Cuando las organizaciones o estructuras son grandes desde

el inicio, los errores resultan muy costosos, a veces lo suficiente como para hacerlas desaparecer y es difícil hacer correcciones.

Garantías no tradicionales y calificación de deudores

La viabilidad de los IFRs debe en buena parte a los servicios eficientes y ágiles que ofrecen a sus clientes. Los bajos costos de transacción y la rapidez en el otorgamiento de los préstamos, además de la posibilidad de ofrecer garantías no tradicionales, tales como la reputación del solicitante, han convertido a los IFRs en organizaciones altamente estimadas por su clientela. Por otra parte, sus políticas (altas tasas de interés) y diseño (co-propiedad de los administradores) han inducido a los deudores a percibir a estas instituciones como organizaciones permanentes que tienen el objetivo de recuperar los préstamos. Tanto los beneficios derivados de un comportamiento que protege su relación con la organización como los costos de la morosidad para los deudores son altos, factores que han aumentado la importancia de mantener una buena reputación con la unidad. Esto ha motivado bajas tasas de morosidad.

Además del costo asociado con no cumplir con sus compromisos, el deudor debe saber que existen otros mecanismos de obligatoriedad. La competencia intensa podría significar que, si no existe un sistema de información cruzada entre instituciones, exista una alta probabilidad de que un deudor obtenga crédito de otro IFR. Se necesitan, por lo tanto, otros incentivos a pagar. Presiones económicas y sociales importantes por parte de las estructuras políticas y tradicionales en la localidad pueden ayudar a hacer valer los contratos en las áreas rurales de Indonesia.

Independientemente de la propiedad formal de los IFRs, se han incorporado o utilizado las estructuras jerárquicas tradicionales de las comunidades para aumentar la probabilidad de recuperación. Esto es particularmente importante para reducir la morosidad *es post* que ocurre cuando un deudor repudia una deuda, aún cuando tiene suficientes recursos para cubrirla. La mayoría los IFRs de Indonesia utilizan al jefe político del pueblo (*kepala desa* o *lurah*) para inducir a los deudores a pagar. En efecto, muchos de los IFRs indican que nunca han llevado un cliente a la corte, aún en los pocos casos en que se ha otorgado garantía. Además, los gerentes entrevistados mostraron serias dudas acerca de la efectividad del sistema legal para cobrar deudas, a un costo razonable.

La falta de eficacia de los mecanismos formales de cumplimiento de contratos trae consigo dos cuestionamientos. Primero, ¿las referencias de los jefes políticos de la localidad son solamente eso: una recomendación o referencia? y dos, ¿significa una responsabilidad de esos jefes colaborar en la recuperación de clientes con un préstamo vencido? Probablemente el *lurah* o *kepala desa* cuenta con la misma información que el gerente de un IFR que ha vivido y ha otorgado crédito en la misma localidad por mucho tiempo.

Por lo tanto, el papel del *lurah* podría tener mayor importancia como un instrumento de recuperación *ex post*. La función del *lurah* de otorgar referencias y recibir una comisión por cada una convierte a esta actividad en su activo personal, equivalente al valor presente de esos ingresos.

Por lo tanto, cuando un *lurah* da una recomendación *ex ante* errónea, para recuperar el préstamo y mantener su credibilidad tendrá el incentivo de ejercer presión sobre el deudor.

Otra posibilidad interesante es que el *lurah* funcione como una agencia calificadora local, dado que los IFRs requieren de la información que él acumule en el tiempo. El sabe quién no le ha pagado a algún IFR. Por otra parte, todos los IFRs de la región le solicitan a los clientes una referencia del *lurah*, por lo que los deudores que han repudiado créditos podrán ser discriminados por no cumplir con ese requisito. Es claro que el sistema requiere que el *lurah* tenga ambas dimensiones: de referencia *ex ante* y de involucramiento *ex post* en el cobro.

V. CONCLUSIONES

La experiencia de Indonesia es interesante incluso para otras áreas diferentes de las finanzas rurales. Las lecciones aprendidas son un insumo importante para el desarrollo de instituciones financieras en regiones como Europa del Este, la antigua Unión Soviética y los países en desarrollo, donde los gobiernos y agencias internacionales enfrentan retos similares y donde todavía se utilizan organizaciones estatales para prestar estos servicios.

Una lección importante de la experiencia de Indonesia es que el gobierno o agencias de desarrollo deben seguir principios que maximicen los beneficios y minimicen los costos de sus intervenciones en los mercados financieros. Debe reconocerse que un ambiente macroeconómico estable no es suficiente.

El diseño de una organización de intermediación financiera es vital, porque determinará en última instancia su viabilidad. Con frecuencia el diseño de un programa de crédito se limita a asignar sumas específicas de recursos a un propósito particular y a escoger beneficiarios meta. Esto no es suficiente y con frecuencia es contraproducente.

El diseño organizacional es vital porque, en última instancia, determina el desempeño y así el éxito o fracaso del programa. Al respecto, si bien son necesarias políticas y técnicas financieras adecuadas, éstas deben responder a los intereses de los administradores, o no serán adoptadas. Por eso es que la estructura de incentivos importa. El paradigma implícito es el reconocimiento de que el desempeño de una organización, aún de toda una economía, resulta en última instancia de decisiones de individuos. Son los gerentes de IFRs quienes deciden si cobrar los préstamos vigorosamente o no; son los deudores quienes deciden si pagar o no. Todas estas decisiones son el resultado del esfuerzo individual por optimizar una función de objetivos sujeta a restricciones. Estas limitaciones incluyen la estructura institucional y los costos de transacciones, sobre todo los de información. Así, el desempeño de una organización depende en última instancia del deseo (incentivos y capacidad (restricciones) de los individuos involucrados. Este comportamiento individual es moldeado por el diseño organizacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Besley, Timothy (1994). "How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets," *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1 (enero), pp. 27-48.
- Besley, Timothy, Stephen Coate y Glenn Loury (1993). "The Economics of Rotating Savings and Credit Associations," *American Economic Review*, Vol. 83, pp. 792-810.
- Chaves, Rodrigo A. y Claudio González-Vega (1994a). "Principles of Regulation and Prudential Supervision and their Relevance for Microenterprise Finance Organizations," en María Otero y Elisabeth Rhyne (eds.) *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford, Conn.: Kumarian Press, pp. 55-75.
- Chaves, Rodrigo A. y Claudio González-Vega (1994b). "Principios de Regulación y Supervisión Prudencial," en Claudio González-Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Regulación, Competencia y Eficiencia en la Banca Costarricense*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica, pp. 375-432.
- Cole, David C. y Betty F. Slade (1992). "Indonesian Financial Development: A Different Sequencing" en Dimitri Vittas (ed.), *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*, Washington, DC: Banco Mundial, pp. 121-152.
- Esguerra, Emmanuel F. (1993), *Credit Tying as a Collateral Substitute in Informal Loan Contracts*; disertación doctoral, Ohio State University, Columbus, OH.
- Fuentes, Gabriel (1994), "The Use of Village Agents in Rural Credit Delivery," Department of Economics Working Paper No. 94101, Loyola Marymount University, Los Angeles.
- Goldmark, Susan y David Locock (1988). *Mid-Term Evaluation of the Financial Institutions Development Project (Phase I)*; Jakarta, Indonesia: Development Alternatives, Inc.
- González-Vega, Claudio (1976), *On the Iron Law of Interest Rate Restrictions. Agricultural Credit Policies in Costa Rica and in Other Less Developed Countries*; disertación doctoral, Universidad de Stanford, California.
- _____ (1977), "Interest Rate Restrictions and Income Distribution," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 59.
- _____ (1982). *Indonesia. Financial Services for the Rural Poor*, Jakarta, Indonesia: Resources Management Internacional.

- ____ (1994), "Stages in the Evolution of Thought on Rural Finance. A Vision from The Ohio State University," Economics and Sociology Occasional Paper No. 2134, Columbus, OH: The Ohio State University.
- Claudio González-Vega y Rodigo A. Chaves (1993). *Indonesia's Rural Financial Markets*, Jakarta, Indonesia: Financial Institutions Development Project.
- Krahnen, Jan Pieter and Reinhard H. Schmidt (1994), *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty-Oriented Banking* Boulder, Co.: Westview Press.
- Patten, Richard H. y Jay K. Rosengard (1991), *Progress with Profits. The Development of Rural Banking in Indonesia*, San Francisco, Calif.: Centro Internacional para el Crecimiento Económico.
- Rhyne, Elisabeth (1991), "The Microenterprise Finance Institutions of Indonesia and their Implications for Donors," Documento de Trabajo No. 20, Bethesda, Maryland: GEMINI.
- Riedinger, Jeffrey M. (1994), "Innovation in Rural Finance: Indonesia's Badan Kredit Kecamatan Program," *World Development*, Vol. 22, No. 3, pp. 301-313.
- Robinson, Marguerite S. (1992), "Rural Financial Intermediaries: Lessons from Indonesia," Development Discussion Paper, Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development.
- Stiglitz, Joseph E. (1993a), "Peer Monitoring and Credit Markets," en Karla Hoff, Avishay Braverman and Joseph E. Stiglitz (eds.), *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 70-86.
- Stiglitz, Joseph E. (1993b), "The Role of the State in Financial Markets," *Proceedings of The World Bank Annual Conferences on Development Economics*.
- Varian, Hal (1990), "Monitoring Agents with Other Agents," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, No. 146, pp. 153-174.
- Yaron, Jacob (1992), "Successful Rural Financial Institutions," *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1 (enero), pp. 49-70.

